

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Veronika Tomanová

Veřejná správa a územní členění státu

Bakalářská práce

Olomouc 2012

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Veřejná správa a územní členění státu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne

.....

Veronika Tomanová

Mé poděkování patří JUDr. Martinovi Netolickému, Ph.D. za odborné vedení této bakalářské práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
1. Úvod	6
2. Základní pojmy a historický vývoj veřejné správy	8
2.1. Vymezení pojmů veřejnoprávního základu	8
2.1.1. Správa	8
2.1.2. Veřejná správa	8
2.1.3. Státní správa	10
2.1.4. Samospráva	11
2.2. Historický vývoj veřejné správy	12
2.2.1. Vývoj VS do roku 1620	12
2.2.2. Vývoj VS v letech 1620 – 1918	13
2.2.3. Období první republiky, druhé republiky a protektorátu	15
2.2.4. Období 1945 - 1989	17
2.3. Reforma veřejné správy po r. 1989	19
2.3.1. Vývoj reformy	19
2.3.2. Reforma územní VS	20
3. Výkon státní správy přímé a státní správy nepřímé	24
3.1. Územní členění pro výkon přímé státní správy	24
3.1.1. Územní odborné správní úřady	24
3.1.2. Zákon o územním členění státu	25
3.1.3. Dvojí krajské vymezení	26
3.2. Správní obvody pro výkon nepřímé státní správy	27
3.2.1. Základní územní samosprávné celky – obce	28
3.2.2. Obce I., II. a III. typu	29
3.2.3. Vyšší územní samosprávné celky - kraje	30
4. Úprava de lege ferenda	32
4.1. Současné problémy s územním členěním státu	32
4.2. Řešení problémů územně správního členění	33
4.2.1. Nulová varianta	33
4.2.2. Varianta 1	34
4.2.3. Varianta 2	35
4.2.4. Varianta 3	35
4.2.5. Shrnutí jednotlivých variant	36
5. Závěr	38
Seznam pramenů	40
Shrnutí	42
Klíčová slova	43
Přílohy	44
Příloha č. 1	44
Příloha č. 2	45
Příloha č. 3	46
Příloha č. 4	47

Seznam použitých zkratek

apod. – a podobně

č. – číslo

ČR – Česká republika

ČSR – Československá republika

FO – fyzické osoby

ORP – obec s rozšířenou působností

PO – právnické osoby

r. – rok

tzn. – to znamená

tzv. – takzvaný

ÚSC – územní samosprávný celek

VS – veřejná správa

VÚSC – vyšší územní samosprávný celek

1. Úvod

Tato bakalářská práce s názvem Veřejná správa a územní členění státu se zabývá současným stavem územně správního členění České republiky, které vychází ze dvou reformních zákonů: zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, a ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. V této práci se dále budu zabývat výkonem státní správy přímé a výkonem státní správy nepřímé.

Téma bakalářské práce jsem si vybrala z důvodu nepřehledné situace v oblasti územního členění České republiky, která mě zajímá nejen jako studentku veřejné správy, ale také jako občanku ČR.

Cílem práce bude vymezení aktuálního stavu územně správního členění České republiky, dále jeho zhodnocení a popis problémů, které jsou s tímto stavem spojeny. V průběhu celé práce poukážu na jeden z hlavních problémů, kterým je nejednotná právní úprava na tomto úseku veřejné správy a na závěr nastíním několik variant, jak vyřešit tuto problematiku v příštích letech.

Bakalářská práce se bude skládat celkem z pěti kapitol, které dále obsahují menší podkapitoly. V druhé kapitole se budu zabývat pojmy veřejnoprávního základu a historickým vývojem veřejné správy na našem území od Velkomoravské říše až po současnost. Pojmy, které v této kapitole vymežím, budou celkem čtyři - správa, veřejná správa, státní správa a samospráva. Historický vývoj VS rozdělím podle jednotlivých období existence českého státu a závěr této kapitoly věnuji reformě veřejné správy po roce 1989.

Třetí kapitola bude mít dvě části a pro lepší orientaci bude doplněna čtyřmi přílohami. První část se bude zabývat výkonem státní správy přímé. V této části vymežím, kdo jsou přímí vykonavatelé veřejné správy. Dále se zde budu zabývat územními odbornými správními úřady a rozeberu zde územní členění ČR podle zákona z roku 1960 a ústavního zákona z roku 1997.

Druhá část této kapitoly bude věnována výkonu státní správy nepřímé. Také zde vymežím, kdo jsou nepřímí vykonavatelé státní správy. Dále se zde budu věnovat základním a vyšším územním samosprávným celkům. Základní územní samosprávné celky ještě rozdělím do tří kategorií.

Ve čtvrté kapitole se budu zabývat budoucím řešením současného neuspokojivého stavu územní veřejné správy. Uvedu zde Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu, který zveřejnilo Ministerstvo vnitra v roce 2010 a popíšu hlavní cíle nové právní

úpravy. Součástí Návrhu jsou jednotlivé varianty řešení, které charakterizují a upozorním na jejich pozitivní i negativní stránky. Kapitulu ukončím shrnutím jednotlivých variant.

Významnými zdroji při psaní bakalářské práce mi byly publikace Správní právo – obecná část, 7. vydání, od Dušana Hendrycha a kol., Správní právo, Obecná část, 6. vydání, od Petra Průchy a Obecné správní právo, 2. vydání, od Vladimíra Sládečka. Pro historii veřejné správy jsem použila publikace Vývoj české veřejné správy, 1. vydání, od Karla Schele, Dějiny správy v českých zemích, 2. vydání, od Zdeňky Hledíkové a další. Dalšími zdroji byly právní předpisy, které upravují jednotlivé územní jednotky ČR a řada dalších právních předpisů, které upravují vztah státních orgánů k územnímu členění státu. Důležitým zdrojem byl též Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu.

V mé práci používám především metodu popisu a metodu analýzy. Tzn., že analyzuji a popisuji právní předpisy, které upravují územně správní členění České republiky a také současnou problematiku této oblasti. Dále používám též metodu srovnávací, konkrétně při porovnání jednotlivých variant řešení.

Tato práce je zpracována podle právního řádu České republiky, který je platný ke dni 31. března 2012.

2. Základní pojmy a historický vývoj veřejné správy

2.1. Vymezení pojmů veřejnoprávního základu

2.1.1. Správa

Při definici veřejné správy a dalších pojmů veřejnoprávního základu obvykle vycházíme nejprve z pojmu *správa*. Jinými slovy se správou rozumí vedení, řízení nebo také administrativa. Správa je charakterizována jako činnost, která záměrně sleduje nějaký cíl a jejímž účelem je spravovat určité záležitosti.¹

Pojem *správa* vychází z pojmu „právo“ a doslovný překlad z latiny znamená administrativní přísluhování. Rámec a rozsah správy je určen správním řádem a její realizace je uskutečňována pomocí účelových norem, které určují meze její činnosti.²

Podle charakteru této činnosti a jejího cíle rozlišujeme správu veřejnou a správu soukromou. Ovšem rozdíly mezi těmito dvěma druhy nejsou zcela absolutní z hlediska hranice mezi veřejným a soukromým zájmem.³ Například při spravování soukromé firmy je cílem dosažení zisku. V tomto případě jde o správu soukromou, která sleduje soukromý zájem. Dochází zde k projevu vlastní vůle a stanovení osobních cílů.

Správa veřejná je naopak řízení veřejných záležitostí a rozhodující je zde veřejný zájem. Tato správa je více omezená a více vázaná právem, než správa soukromá. Veřejný zájem je nadřazený zájmu soukromému a výkon této správy znamená plnění povinnosti, která je uložena právem.⁴

Pojem *veřejný zájem* je neurčitý právní pojem a jeho obsah není nikde přesně vymezen. Jedná se o takový zájem, který je prospěšný veřejnosti neboli širšímu společenství osob.⁵

2.1.2. Veřejná správa

Termín veřejná správa má svůj původ v římském právu.⁶

Je to ústřední pojem správního práva a projev veřejné moci, kde moc je schopnost donutit někoho, aby se choval požadovaným způsobem a pokud se tak nechová, je možné si tento způsob chování vynutit, případně ho za porušení potrestat.⁷

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 17-18.

² KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Vydavatelství MONTANEX, 2007, s. 7.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 5.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 18.

⁵ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 355.

⁶ KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Vydavatelství MONTANEX, 2007, s. 10.

⁷ PRŮCHA Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004, s. 46.

K bližší definici a vymezení náplně veřejné správy používáme dvojí pojetí – funkční (materiální pojetí) a organizační (formální pojetí). Funkční pojetí definuje VS jako určitý druh činnosti nebo spravování.⁸ Tuto činnost vykonávají státní nebo veřejné instituce a je odlišná od zákonodárství a soudnictví.

V organizačním pojetí je kladen důraz na systém institucí a jejich orgánů, které řeší veřejné úkoly a podle definice J. Hoetzela jsou tyto orgány správními úřady.⁹

Obě tato pojetí můžeme aplikovat pozitivně, tzn. konkrétním výčtem, nebo negativně, tzn. ve srovnání s dalšími činnostmi státu.

Pozitivní vymezení je značně problematické a nedostatečné z důvodu jeho všeobecnosti a abstraktnosti, proto se upřednostňuje spíše negativní vymezení. To vychází z teorie dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a z tzv. metody „subtrakce“ neboli odčítání. Materiální definice tedy zní, že VS je souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou a formální definice vymezuje VS jako „*činnost státu nebo jiného subjektu veřejné moci, kromě státních orgánů vykonávajících zákonodárství, soudnictví nebo vládu*“.¹⁰

VS je převážně vrchnostenskou činností a nositelé veřejné moci jsou vázáni čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v tom smyslu, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Definice VS není úplně jednoznačná, a proto zde existují pokusy rozčlenit ji podle různých hledisek do určitých druhů, aby mohla být blíže charakterizována. Jednotlivá kritéria se liší podle jejich autorů, proto se můžeme setkat s různým členěním VS. Podle Dušana Hendrycha se správa člení podle 3 základních hledisek: organizačního uspořádání, právní formy a úkolů VS. První kritérium vymezuje organizaci VS jako takové a tato organizace vychází z ústavy určitého státu. Proto neexistuje obecné organizační uspořádání VS, které by se dalo aplikovat na každý stát. Důležité je zde územní hledisko, tzn. na jaké úrovni je VS vykonávána, jestli na ústřední, oblastní (regionální) nebo obecní (místní), a věcné hledisko, tzn., jakých záležitostí se týká, jestli jde o všeobecnou (politickou) nebo specializovanou (odbornou) veřejnou správu. Dalším důležitým prvkem je stanovení subjektu VS v konkrétní věci a na konkrétním území. Tímto subjektem může být stát, jiný subjekt veřejného práva nebo subjekt, kterého opravňuje zákon. Zde dochází k dalšímu dělení

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 21.

⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 5-7.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 21-22.

VS a to na bezprostřední (VS vykonávaná orgány státu) a zprostředkovanou (VS delegovaná na jiné subjekty).

Členění podle právní formy rozděluje VS na vrchnostenskou a nevvrchnostenskou (fiskální). Vrchnostenská správa používá formy veřejného práva a naopak správa fiskální používá formy soukromého práva. Rozdíl je tedy především v postavení státu jako nadřazeného subjektu nebo jako rovného partnera, např. ve věcech státního majetku.¹¹

Členění podle úkolů a způsobu jejich plnění dělí VS na mocenskou a pečovatelskou. Mocensky je zasahováno do subjektivních práv, jde o rozhodování a výsledkem je správní akt. Pečovatelská správa naopak něco zabezpečuje nebo obstarává ve veřejném zájmu. Tato činnost však nesmí být vykonávaná formou hospodářské výdělečné činnosti.

Další členění VS je na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu podle toho, kdo je nositelem veřejné moci.¹² Státní správou a samosprávou se zabývají další části této kapitoly.

Charakteristickými prvky jsou funkce VS: mocenská, ochranná, organizační, regulační a funkce služby veřejnosti. Mocenská funkce je funkcí donucovací, příkazující nebo zakazující a slouží k ovlivňování chování společnosti. Ochrana je poskytována jednak službám a veřejným záležitostem, bezpečnosti občanů a v neposlední řadě obraně a bezpečnosti státu. Organizační funkce představuje organizaci státních záležitostí, záležitostí institucí a záležitostí občanů. Regulační funkce spočívá ve vytvoření demokratické společnosti a v umožnění občanům se svobodně sdružovat a shromažďovat. Poslední funkce znamená, že hlavním ukazatelem VS je veřejný zájem.¹³

2.1.3. Státní správa

Státní správa je základem VS a jako její součást je to veřejná správa uskutečňována státem.¹⁴ Tato správa realizuje výkonnou moc ve státě a od způsobu realizace a podstaty výkonné moci je odvozena. Cíle státní správy jsou stanoveny správním řádem.¹⁵

Je členěna na státní správu přímou, kterou bezprostředně provádějí orgány státu (správní úřady), a na státní správu nepřímou, kterou vykonávají veřejnoprávní korporace, neboli obce

¹¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 5-11.

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 19-24.

¹³ KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Vydavatelství MONTANEX, 2007, s. 10-11.

¹⁴ Tamtéž, s. 16.

¹⁵ GADASOVÁ, Dalimila. POLIÁN, Milan. *Správní právo, obecná část, právní základ veřejné správy*. Univerzita Palackého v Olomouci, 1. vydání, 2000, s. 11.

a kraje v přenesené působnosti nebo FO a PO, kterým byl výkon této správy svěřen na základě zákona a v souladu s ním.¹⁶

Státní správa je činností prováděcí a též realizační v souvislosti s mocí zákonodárnou. Dále je činností iniciativní a tvůrčí, pouze však za předpokladu, že se podílí na tvorbě zákonů.

Státní správa má oprávnění vydávat normativní správní akty, které jsou právně závazné. Činnost státní správy působí dovnitř systému státní správy, tzn., že se týká vnitřních záležitostí správy, ale také vně tohoto systému, tzn., vůči adresátům (FO, PO), kteří jí nejsou podřízeni.

Subjektem státní správy jsou orgány státní správy, které reprezentují stát a také veřejnoprávní korporace a jejich orgány, pokud na ně byl výkon státní správy zákonem přenesen.

Státní správu můžeme také chápat v organizačním a funkčním pojetí. Organizační pojetí představuje soustavu orgánů, které jsou hierarchicky uspořádány. Ve funkčním pojetí je státní správa chápána jako ochranná činnost státu. Je zde specifický vztah, kde na jedné straně stojí stát zastoupený orgány státní správy a na straně druhé stojí adresáti, jako objekty působení. Při realizaci státní správy je důležitý veřejný zájem.

Dalšími charakteristickými rysy jsou její výkonný, podzákonný a nařizovací charakter.¹⁷

2.1.4. Samospráva

Původ současné moderní samosprávy můžeme najít v samosprávě středověkých měst a tehdejšího cechovního zřízení. K její větší kvalifikaci došlo v období tzv. liberálního právního státu. Samosprávu je možné realizovat pouze v demokratickém státě, protože je založena na partnerském vztahu státu a subjektů samosprávy.¹⁸ Mezi těmito subjekty tedy není vztah nadřízenosti a podřízenosti, ale vztah rovnocenný.¹⁹

Od státní správy ji odlišujeme tím, že při svém působení a ovlivňování společenského života používá prostředky, které nemají státní charakter. I přesto má samospráva některé vlastnosti podobné správě státní, jako např. veřejnoprávní povahu záležitostí, kterými se obě správy zabývají.²⁰

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 19.

¹⁷ GADASOVÁ, Dalimila. POLIÁN, Milan. *Správní právo, obecná část, právní základ veřejné správy*. Univerzita Palackého v Olomouci, 1. vydání, 2000, s. 11.

¹⁸ PRŮCHA Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004, s. 62.

¹⁹ GADASOVÁ, Dalimila. POLIÁN, Milan. *Správní právo, obecná část, právní základ veřejné správy*. Univerzita Palackého v Olomouci, 1. vydání, 2000, s. 12.

²⁰ PRŮCHA Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004, s. 62.

Samosprávu chápeme jako správu veřejnou, která je vykonávána jinými subjekty než je stát a to tzv. veřejnoprávními korporacemi. Dochází zde k decentralizaci výkonu veřejné moci, tzn., že určité státní záležitosti jsou zákonem svěřeny těmto korporacím. Samospráva je tedy správou určité části veřejných záležitostí na místní úrovni – obce, kraje apod. nebo na úrovni určitého specifického povolání jako jsou profesní komory.

ÚSC mají dva druhy působnosti, a to samostatnou a přenesenou působnost. Samospráva ÚSC je výkonem jejich samostatné působnosti a od státní správy nepřímé je odlišena tím, že je vykonávána samostatně a není zde podřízený vztah subjektu (obec, kraj, profesní komora) k žádnému správnímu úřadu. Lze ji kontrolovat jen na základě zákona a zasahovat do ní je možné pouze omezeně. Kontrola rozhodování na úseku samosprávy je záležitostí správního soudnictví.²¹

Rozlišujeme tři základní typy samosprávy: územní (obec, kraj), zájmovou (komory) a věcnou (sdružení pro společnou správu věci).²²

Samospráva je činností podzákonnou a nařizovací. Tzn., že při svém působení je vázána zákony a vlastními mocenskými akty a své působení zajišťuje pomocí nařizovacích oprávnění.²³

2.2. Historický vývoj veřejné správy

2.2.1. Vývoj VS do roku 1620

Prvním státním útvarům na našem území byla Velká Morava. Počátky tohoto státu sahají do roku 830, kdy kníže Mojmír I. dokončil sjednocení slovanských kmenů. Velká Morava byla raně centralizovanou monarchií, veškeré pravomoci měl panovník a další orgány plnily pouze poradní a výkonnou funkci.

Poradním sborem panovníka byly tzv. dvorské sjezdy, které neplnily jen poradní funkci, ale také rozhodovaly o některých závažných soudních sporech. Na panovníkově dvoře fungovaly dvorské úřady a dvorská kancelář. Dvorská kancelář vedla písemnou agendu, kancléřem byla církevní osoba.

Státní území bylo rozděleno na opevněná hradiště, která byla nejen správním centrem, ale i centrem církevním. Okrajové oblasti tvořily hradske obvody, jejichž centrem byl hrad v čele s županem. Župan měl také pomocné orgány, které tvořili příslušníci jeho družiny.²⁴

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 20.

²² GADASOVÁ, Dalimila. POLIÁN, Milan. *Správní právo, obecná část, právní základ veřejné správy*. Univerzita Palackého v Olomouci, 1. vydání, 2000, s. 13.

²³ PRŮCHA Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004, s. 64-65.

V období 9. - 11. století se Český stát od Velkomoravské říše příliš nelišil. V čele státu byl panovník se svou družinou a dvorskými sjezdy a místní správa byla svěřena královským hradům. Postupně došlo k rozvoji ústřední správy a ke změnám v počtu úředníků. Další vývoj státu je ovlivněn především vznikem stavů a měst. V tomto období tedy můžeme spatřit počátky venkovské a městské správy. Stavvy vytvářely nové úřady, např. dvorské úřady, jejichž úkolem bylo zabezpečit chod a hospodaření dvora. Od začátku 13. století probíhaly v Českém státě výrazné společenské a hospodářské změny, které ovlivnily strukturu ústřední a místní správy. Od r. 1419, kdy na našem území probíhaly husitské války, byla VS ovlivněna především dobovými událostmi.²⁵ Královská moc i moc stavů byla výrazně oslabena.²⁶ Centrální správa nefungovala a VS se rozdělila na dva souběžné směry: správa na území Zikmunda Lucemburského a správa území ovládaného husity.²⁷ Některá města, jako např. Tábor, výrazně posílila své mocenské postavení.²⁸

Období po skončení husitských válek se nazývá stavovská monarchie. Ta je charakteristická spoluvládou panovníka a stavů.²⁹ Kvůli neustálým tendencím centralizovat moc do Vídně se vztahy mezi panovníkem a šlechtou vyostřily a došlo ke stavovskému povstání (1618 -1620).³⁰

2.2.2. Vývoj VS v letech 1620 – 1918

Po porážce stavů a popravě 27 českých pánů se prohloubil proces budování absolutistického státu. Na základě tzv. Obnoveného zřízení zemského, platného od r. 1627, se panovník stal hlavním zdrojem práva a moci ve státě a moc byla soustředěna do Vídně.³¹

Ve druhé polovině 18. století se začaly vytvářet základy moderních politických a státních systémů, začal se přebudovávat zastaralý feudální stát a vznikla výrazná potřeba nových orgánů.

Reformy Marie Terezie a Josefa II. měly za cíl především centralizaci státního mechanismu a odstranění stavovského vlivu. Byly učiněny kroky k větší specializaci správy

²⁴ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 44-48.

²⁵ Tamtéž, s. 12-14.

²⁶ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 46.

²⁷ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 75.

²⁸ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 46.

²⁹ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 17.

³⁰ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 48.

³¹ Tamtéž, s. 48.

a jedním takovým krokem bylo i zřízení tajné, domácí, dvorské a státní kanceláře pro správu zahraničních záležitostí roku 1742. Tato kancelář se vyčlenila z dvorské kanceláře a byla předchůdcem ministerstva zahraničí.³² Za zmínku stojí rozdělení jednotlivých zemí na tzv. gubernie v čele s nejvyšším purkrabím.

V první polovině 19. století začala monarchie procházet krizí a potřeba přebudovat systém správních institucí se stávala stále výraznější. Sílily snahy o demokratizaci společnosti, které vyústily v protivládní vystoupení, a byl vytvořen Národní výbor český.³³

Rok 1848 byl především ve znamení revolucí a zrušení poddanství, v jehož důsledku ztratil starý správní systém svou podstatu a vrchnostenská správa byla zrušena.³⁴

Na úrovni ústřední správy se změnila organizace ústředních výkonných orgánů, dvorské ústřední orgány byly nahrazeny ministerstvy a byla vytvořena *kolegiální ministerská rada* (vláda).³⁵

V březnu 1849 vstoupila v platnost tzv. Oktrojovaná ústava (jiný název Stadionova ústava), která dala základ nové organizaci státní správy podle císařského nařízení z června 1849. Státní správa se rozdělila na tři úrovně: země (vyvinuly se z gubernií), kraje a okresy.³⁶ Toto nařízení stanovilo místodržitele do čela jednotlivých zemí, krajského prezidenta do čela krajů a okresní hejtmány do čela okresů.

Tehdejším ministrem vnitra byl hrabě František Stadion, autor ústavy z roku 1849. V květnu tohoto roku ho však ve funkci vystřídal Alexandr Bach a po jeho nástupu do této funkce došlo k likvidaci všech revolučních pozůstatků. A. Bach byl přesvědčen, že okresy by měly mít větší rozlohu a měly by být tvořeny větším počtem obcí, které by spojoval stejný zájem. Myšlenky na samosprávné okresy byly pomalu vytlačovány znovu narůstajícími centralistickými tendencemi a soudnictví bylo víceméně sloučeno se správou.

Působnost těchto smíšených okresních úřadů byla rozdělena na 3 oblasti: působnost v záležitostech politické správy, působnost v soudních záležitostech a působnost berních a pokladních záležitostí.³⁷

V 60. letech 19. století došlo k definitivnímu zrušení krajů. Již reforma z r. 1855 omezila jejich kompetence a později se ukázalo, že kraje nejsou příliš vyhovující.³⁸

³² SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 28-29.

³³ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 48-49.

³⁴ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 18

³⁵ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 42.

³⁶ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 49.

³⁷ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 18-20.

³⁸ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001,

Revoluce 1848 přinesla nejen zrušení vrchnostenské správy, ale také počátky územní samosprávy. Tato samospráva se zakládala na myšlence utvoření spravedlivého rozdělení státu na územní samosprávné útvary a obyvatelům těchto útvarů mělo být umožněno, aby si určité záležitosti vyřizovali sami nezávisle na státní správě. Současně měly tyto útvary hájit národní zájmy před rakouskou byrokracií. Zavedení samosprávy nebylo příliš složité vzhledem k tomu, že již dříve byly v českých zemích některé zákonodárné a správní záležitosti v kompetenci stavovských sněmů nebo zemských výborů. První právní úpravou obecního zřízení byl provizorní říšský zákon, který se zakládal na zásadě, že „základem svobodného státu je svobodná obec“ a dělil obce do tří kategorií: místní, okresní a krajské. Obce měly dvě působnosti: přenesenou působnost, která spočívala v řešení veřejných záležitostí přenesených na obec státem, a přirozenou působnost, do které spadaly záležitosti na území obce.³⁹

2.2.3. Období první republiky, druhé republiky a protektorátu

Československá republika byla vyhlášena 28. října 1918 a do r. 1938 je toto období nazýváno obdobím první republiky.

Samostatná ústřední správa ČSR byla vytvořena na základě tzv. recepční normy, která byla narychlo přijata 28. října 1918, a díky které republika převzala všechny říšské zákony a nařízení, a také dosavadní správní úřady na jejím území. Recepční normou bylo zabráněno vzniku bezprávní situace ve státě.⁴⁰

Nejvyšším orgánem moci byl Národní výbor se sídlem v Praze a později vzrostl počet Národních výborů, protože byly zřizovány i v dalších městech Čech a Moravy. Do konce r. 1918 byly však na základě rozhodnutí zrušeny, kvůli narušování správního systému. Ponechán byl pouze Národní výbor v Praze.

Od konce r. 1918 připravovalo Ministerstvo vnitra reformu VS, která měla za cíl větší efektivnost a demokratizaci činnosti VS a také větší ucelení správní struktury republiky. Současně s Únorovou ústavou r. 1920 byl přijat zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů.⁴¹ Ten přisoudil výkon vnitřní správy v republice župním a okresním úřadům.⁴²

s. 50.

³⁹ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 32.

⁴⁰ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 91-92.

⁴¹ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 52-53.

⁴² SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 112.

Župní úřady byly tzv. nižšími orgány státní správy v čele s županem. Jejich dalšími orgány byly župní zastupitelstvo, výbor a komise. Jejich podřízeným orgánem byl vždy okresní úřad, nadřízeným a také dozorovým orgánem bylo Ministerstvo vnitra. V čele okresního úřadu stál okresní náčelník, který byl podřízen županovi. Další orgány na okresní úrovni byly okresní výbor a okresní komise. Samospráva byla prováděna též na župní a okresní úrovni.

Tato celková organizace byla jen dočasná a stále častěji se projevovala potřeba změny. Tu provedl zákon č. 125/1927 Sb., který nově zorganizoval politickou správu a ČSR rozdělil na země a okresy.

Země byly čtyři: Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatskoruská. Správní činnost na úrovni zemí byla vykonávána zemskými úřady v čele se zemskými prezidenty a bylo ustanoveno zemské zastupitelstvo, které mělo dvojí působnost: hospodářskou a správní. Na úrovni okresů vykonávaly správní činnost okresní úřady v čele s okresními hejtmany a také bylo ustanoveno okresní zastupitelstvo, jehož působnost obsahovala hospodářskou oblast a oblast správního soudnictví. Na těchto dvou úrovních – země a okresy, byla zachována i samospráva.⁴³

Na podzim roku 1938 nastal zásadní zlom v historii Československého státu. 30. září se konala Mnichovská konference, na které byl přijat tzv. Mnichovský diktát. Ten znamenal pro ČSR zásadní změny a především konec parlamentní demokracie a postupný nástup fašismu. Toto období je obdobím druhé republiky.

Přijetím Mnichovského diktátu došlo k hospodářskému a politickému oslabení země a změnilo se mezinárodní postavení republiky. Byly stanoveny nové hranice podle toho, jak vyhovovaly Německu. Pod tíhou těchto událostí prezident Edvard Beneš 6. října 1938 abdikoval.

Zásadními změnami v území ČSR bylo postoupení části území Německu – tzv. Sudety, které se dotklo i oblastí státní správy a územní samosprávy. První opatření zapříčiněná okupací Sudet se týkala okresů. Část z nich totiž náhle spadala pod správu Německa a zbylá část zase pod správu ČSR. Tyto části se připojily pod správu nejbližších okresních úřadů. Počet úřadů v Českých zemích se výrazně zmenšil a rušením zastupitelstev docházelo k likvidaci územní samosprávy.⁴⁴

⁴³ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 54-55.

⁴⁴ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2008, s. 359-362.

V oblasti Sudet byla nejprve veškerá výkonná moc a řízení všech správních orgánů v rukou německé armády. Vzhledem k odlehlé poloze nemohly Sudety tvořit samostatný správní celek, a proto byly vytvořeny tzv. župy. Okrajové části se připojily k sousedním župám a ze zbytku byla vytvořena Říšská župa sudetská. Toto území se dělilo na venkovské nebo městské okresy.⁴⁵

Další územní změny nastaly, když této složité situace využili separatisté na Slovensku a Podkarpatské Rusi k prosazení požadavků na autonomii těchto zemí. 6. října se v Žilině konalo zasedání výkonného výboru Hlinkovy strany l'udové, na kterém byla přijata tzv. Žilinská dohoda. Ta zpečetila autonomii Slovenska a předala veškerou moc do rukou vlády, jejímž předsedou byl Josef Tiso. Stejná situace se opakovala i v Podkarpatské Rusi.

Změny se týkaly i obecní samosprávy. Funkci starosty nebo člena zastupitelstva totiž nemohl vykonávat zástupce levicové politické strany. Velkým zásahem a krokem k likvidaci obecní samosprávy bylo vytvoření funkce obecních (obvodních) tajemníků podle nařízení vlády č. 17/939 Sb.⁴⁶ Jejich úkolem bylo zabezpečení přenesené státní správy a mohli zasahovat i do samostatné působnosti obcí.

ČSR definitivně zanikla vyhlášením samostatného Slovenského státu 14. března 1939 a o dva dny později vyhlášením Protektorátu Čechy a Morava, a připojením k Německé říši.

Kromě německých úřadů byl Protektorát spravován protektorátní administrativou, do jejího rozhodování ovšem německá správa stále více zasahovala. V jejím čele byl prezident Emil Hácha a protektorátní vláda byla jejím dalším orgánem. Od dubna r. 1939 byl do čela správy dosazen tzv. zastupující říšský protektor, který zastupoval Adolfa Hitlera.

V čele devatenácti *oberlandrátů*, které představovaly místní správu, stáli vrchní zemští radové. Jejich úkolem bylo řízení správy, kterou převzala německá říše a hlavně dozor nad činností protektorátní územní správy. Během r. 1940 byly zrušeny jak zemská zastupitelstva, tak okresní orgány.⁴⁷

2.2.4. Období 1945 - 1989

Ještě během války bylo zřejmé, že Československo nebude moci vycházet z koncepce tzv. nepřerušované kontinuity, tedy navázat na podobu státu před začátkem války. Byla zde velká potřeba provést poválečné reformy a také nutnost přijmout nové postavení Slovenska.

⁴⁵ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 402.

⁴⁶ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o, 2008, s. 359-362.

⁴⁷ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 56-57.

České pohraničí bylo znovu obnoveno jako území Československa a územní otázky se řešily i s dalšími sousedními státy, s Polskem a Maďarskem. Bohužel všechna území nebyla obnovena a navrácena jako např. Podkarpatská Rus, která připadla Sovětskému svazu.⁴⁸

Z diskusí o poválečné Československé politice nakonec vyšel jako vhodné řešení princip diskontinuity a v této chvíli se objevila myšlenka znovu obnovit národní výbory. Po řadě debat a projednání podepsal prezident Edvard Beneš 4. prosince 1944 ústavní dekret č. 18 o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění.⁴⁹ Prozatímní národní shromáždění plnilo funkci zákonodárského sboru republiky.⁵⁰

Národní výbory byly pouze prozatímními orgány VS a byly ustanoveny na třech stupních: na místní, okresní a zemské úrovni, a to ve všech oborech VS.⁵¹

Kompetence národních výborů byly rozděleny na dvě oblasti. První oblastí bylo fungování jako orgán obecné správy a výkon běžných úkolů jako evidence obyvatel, záležitosti státního občanství apod. Druhou oblastí byly kompetence v souvislosti s poválečnou dobou a z tohoto pohledu byly národní výbory považovány za nejvýznamnější mocenský faktor této doby.⁵²

Ve 40. letech 19. století byla odstraněna dvojkolejnost VS a národní výbory se staly jediným vykonavatelem státní moci na místní úrovni.⁵³

21. prosince 1948 byl vydán zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení. Tento zákon rušil zemské národní výbory, dále rozčlenil české území na 13 krajů a území Slovenska na 6 krajů. S tímto členěním souviselo vládní nařízení, které zřizovalo 35 nových okresů.⁵⁴

Po roce 1948, zejména v 50. letech, začal v ústřední správě převažovat princip centralizace a vzniklo mnoho nových ústředních orgánů, především ministerstva.⁵⁵

Vývoj VS i vývoj celé společnosti ovlivnil rok 1960 přijetím dvou zákonů. Prvním zákonem byl zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který vytvořil na území Česka a Slovenska celkem 10 krajů a ty rozčlenil na okresy. Druhým zákonem byl zákon

⁴⁸ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 421.

⁴⁹ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 167.

⁵⁰ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 85.

⁵¹ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 167.

⁵² HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 445.

⁵³ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 174.

⁵⁴ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005, s. 447.

⁵⁵ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 185.

č. 65/1960 Sb., o národních výborech, který stanovil soustavu národních výborů na krajské, okresní, městské a místní úrovni.⁵⁶

V roce 1968 byla uzákoněna federace, která rozdělila dosavadní republiku na dvě federativní republiky, a to na Českou socialistickou republiku a Slovenskou socialistickou republiku. V tomto novém státním zřízení existovaly federální orgány ústřední správy a vedle nich i orgány jednotlivých republik. Uzákoněním federace započalo navrácení principu decentralizace.⁵⁷

V roce 1982 byly stanoveny tzv. střediskové obce, ve kterých působily 3 druhy národních výborů – národní výbory s působností pro několik obcí, místní národní výbory s rozšířenou kompetencí a místní národní výbory působící v jedné obci bez rozšířených kompetencí.⁵⁸

V roce 1989 došlo k důležitým společenským a politickým událostem, jejichž následkem dostal vývoj veřejné správy nový směr. Tímto vývojem se zabývá kapitola č. 4.

2.3. Reforma veřejné správy po r. 1989

2.3.1. Vývoj reformy

Důležitým historickým mezníkem v moderních dějinách ČR byl nepochybně 17. listopad 1989. Tento den je považován za počátek přeměny dosavadního totalitního státu na demokratický. V souvislosti s těmito událostmi vznikla potřeba zreformovat VS tak, aby splňovala zásady demokratického právního státu.⁵⁹

Pojem reforma v širším slova smyslu lze vysvětlit jako proces, ve kterém se správa přizpůsobuje požadavkům společnosti.⁶⁰

Reforma VS se týkala ústřední i územní správy z hlediska koncepcí jejich organizace a velké řady dalších problémů. Jednotlivé změny, které reforma přinesla, byly mezi sebou úzce propojeny a byly považovány za komplexní vnitřně strukturovaný proces. Ten byl nejen značně komplikovaný, ale z časového hlediska dlouhodobý. Reformu tvořily i drobné dílčí změny a její obsah i rozsah se týkal jak její organizace, tak i hledisek funkčního pojetí.

Za jedno z prvních opatření reformy je považováno obnovení VS již v r. 1990. V předchozích letech, konkrétně na konci 40. let, došlo k postátnění celé VS a potlačení práva

⁵⁶ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 99.

⁵⁷ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 185.

⁵⁸ LACINA, Karel, ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 107.

⁵⁹ Ministerstvo vnitra ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003. s. 7.

⁶⁰ MATULA, Miloš. KUBA, Jaroslav. *Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení*. Sborník příspěvků Reforma veřejné správy. ASPI, a.s., 1. vydání, 2007, str. 9.

na samosprávu, která tedy prakticky přestala existovat, a VS vystřídal pojem státní správa. Obnovení VS tedy zahrnovalo její odstátnění, tzn., že veřejná správa znovu obsahovala státní správu i samosprávu.⁶¹

Důležitou etapou reformy byly transformační procesy, které vedly k systémovým změnám VS. Aspekty této transformace tvořily zejména personální a organizační změny ve VS, odmítnutí ideologického ovlivnění VS, a především vytvoření takové správy, která by byla srovnatelná se správou vyspělých západoevropských zemí, ke kterým se ČR chtěla přiřadit.⁶²

Reforma směřovala k větší otevřenosti, transparentnosti a efektivnosti VS, zvýšení správní etiky a kultury a také k realizaci decentralizace.⁶³

Významnou událostí, kterou nelze opomenout, byl bezpochyby zánik Československé republiky 1. ledna 1993 rozdělením na samostatnou Českou republiku a samostatné Slovensko. V návaznosti na tuto událost bylo potřeba změnit i ústavní poměry nového státu a proto začal platit zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.⁶⁴

2.3.2. Reforma územní VS

Územní správa byla první oblastí, kterou reforma upravila. Souběžně s reformováním této oblasti probíhala řada transformačních kroků. Jejich účel spočíval ve změně povahy a funkce veřejné správy.

Reforma územní VS měla 2 fáze. V první fázi bylo stanoveno 14 samosprávných krajů. V druhé fázi, která začala od konce r. 2002, byly zrušeny okresní úřady a jejich kompetence byly přeneseny na obce a kraje.

První opatření územní reformy spočívalo v obnovení územní samosprávy, která fungovala v období první republiky, tzn. do 40. let 20. století, ovšem s určitými rozdíly v organizaci a území.⁶⁵

Vzhledem k potřebě nového správního uspořádání po r. 1989 byla změněna část Ústavy z roku 1960, která stanovila obec základním prvkem místní samosprávy. Reakcí na tuto změnu bylo vydání řady prováděcích zákonů.⁶⁶

⁶¹ PRŮCHA, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. SKULOVÁ, Soňa (ed). *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 6-7.

⁶² MATULA, Miloš. KUBA, Jaroslav. *Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení*. Sborník příspěvků Reforma veřejné správy. ASPI, a.s., 1. vydání, 2007, str. 9.

⁶³ Ministerstvo vnitra ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 8.

⁶⁴ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 228.

⁶⁵ Ministerstvo vnitra ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003, s. 8, 16.

⁶⁶ SCHELLE, Karel a kol.. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2009, s. 227.

System národních výborů byl zrušen zákonem č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, a nahrazen samosprávnými obcemi prostřednictvím zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obecním zřízení a zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Zmiňovaným zákonem o okresních úřadech bylo zrušeno 7 krajských a 75 okresních národních výborů. Kompetence těchto zrušených výborů byly přeneseny na 73 okresních úřadů, které se staly novými územními správními úřady a z části také na centrální správu. Národní výbory na okresní úrovni byly nahrazeny okresními úřady, ale Národní výbory na krajské úrovni nahrazeny nebyly. To vedlo k vytváření detašovaných pracovišť a specializovaných orgánů státní správy v určitých územích, jako státní správy na úrovni krajů. Ovšem nízká koordinovanost a rozdíly v územních obvodech příliš nevyhovovaly.

V rámci první fáze reformy byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC, který vytvořil 14 krajů.

Od zřízení obecní samosprávy po r. 1989 se v ČR uplatňuje tzv. spojený model výkonu veřejné správy, tzn. že VS je vykonávána obcemi, z nichž určité množství jsou obce s tzv. pověřeným obecním úřadem, na které je přenesen výkon státní správy podle zvláštních zákonů a v přesně vymezených oblastech státní správy. Od 1. ledna 2003 existují obce s rozšířenou působností, které vykonávají působnost zrušených okresních úřadů.

Jak už bylo uvedeno, cílem první fáze územní reformy bylo především zřízení krajů a právního rámce pro jejich fungování. V roce 2000 byla přijata řada zákonů organizační a kompetenční povahy a dále zákony finanční a majetkové.⁶⁷

V průběhu platnosti zákona o obcích z r. 1990 docházelo k výrazným změnám, z nichž všechny nemohly být náležitě promítnuty do novel tohoto zákona, také v něm chyběla úprava některých institutů. Proto byl vydán nový zákon o obcích, který podrobněji a přesněji upravuje problematiku nižších ÚSC a má tak dvojnásobný obsah než zákon předchozí.⁶⁸

Po přijetí zákonů v roce 2000 byly připraveny další podmínky činnosti orgánů krajů a krajského úřadu. Jednalo se zejména o předpoklady pro personální naplňování orgánů, podmínky týkající se „majetkových převodů související s převodem zřizovatelských funkcí k příspěvkovým organizacím a organizačním složkám státu zabezpečujícím základní obslužnost krajů v oblasti školství, kultury, dopravy, zdravotnictví a sociální péče.“⁶⁹

⁶⁷ Ministerstvo vnitra ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003. s. 7, 18.

⁶⁸ PRŮCHA, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. SKULOVÁ, Soňa (ed). *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 13.

⁶⁹ Ministerstvo vnitra ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003. s. 19.

Do r. 2000 uskutečňovaly samosprávu obce a státní správu krajské úřady. Od tohoto roku se vedle těchto dvou úrovní dočasně objevila úroveň třetí, kterou představovaly kraje jako vykonavatelé jakési „nadobecní“ samosprávy. Dočasně proto, že působení okresních úřadů bylo omezeno na určitou dobu, konkrétně do 31. 12. 2002. Územní správa se tedy znovu stala dvouúrovňovou.

Při vymezení vztahu mezi kraji a obcemi lze konstatovat, že kraje mají sice vyšší postavení v samosprávě, to ale neznamená, že jsou obcím nadřizeny. Vztah krajů k obcím tedy vychází z respektování autonomie samosprávy obcí. Tento princip vztahů odpovídá nejen ústavně právním předpokladům, ale také Evropské chartě místní samosprávy. Naproti tomu v přenesené působnosti jsou orgány kraje nadřizené příslušným obecním orgánům.⁷⁰

Nová úprava krajů z r. 2000 vytvořila odlišné kraje od těch, které jsou podle předchozí právní úpravy správními obvody množství specializovaných správních orgánů. Zavedla tzv. vyšší samosprávu, jejíž velký význam spočívá v uplatnění principů decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity VS.

Významným krokem první fáze byl zákon o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, jehož význam spočíval v decentralizaci a dekoncentraci výkonu VS, protože tento zákon přenesl působnost ministerstev a také školských a okresních úřadů na kraje v jejich samostatné ale i přenesené působnosti.⁷¹

Druhá fáze plynule navázala na cíle fáze první a je vymezena od zrušení okresních úřadů, tedy od konce roku 2002.

I druhá fáze měla svůj základní cíl a tím byla potřeba decentralizace a dekoncentrace kompetencí, které dosud vykonávaly orgány státní správy, na orgány ÚSC - obcí a krajů, do jejich samostatné nebo přenesené působnosti. Dalším cílem byla potřeba přehledně a efektivně sjednotit správní systém.

Územně správní uspořádání z roku 1960 se čím dál více stávalo nevyhovujícím a zastaralým. Již v roce 1960, kdy byla tato oblast správy zreformována, byly narušeny přirozené, geografické a historické správní obvody, což zapříčinilo napětí mezi městy, ve kterých reforma provedla nejvýraznější změny. Tyto důvody nasměrovaly koncepci reformy tak, aby státní správa, kterou dosud vykonávaly okresní úřady, přešla do působnosti

⁷⁰ PRŮCHA, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. SKULOVÁ, Soňa (ed). *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 9, 11.

⁷¹ Ministerstvo vnitra ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003. s. 16.

obcí, v menší míře do působnosti krajů a jen výjimečně do působnosti jiných orgánů státní správy.

Jak je uvedeno výše, k 31. prosinci 2002 okresní úřady ukončily svou činnost. S tím bylo potřeba vyřešit množství problémů, jako např. kam přejdou pracovníci těchto úřadů, na které orgány přejde jejich majetek a v neposlední řadě vyřešit otázku správního dozoru, když zmizí jeden stupeň státní správy. Již v červnu 2002 byl připraven legislativní rámec druhé fáze reformy, ten zahrnoval množství zákonů, které řešily výše uvedené problémy.

Působnost okresních úřadů byla přenesena na orgány obcí a krajů s rozšířenou působností. Jedním ze zákonů zmiňovaného legislativního rámce je zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Tento zákon zavedl a definoval nový druh obcí, tzv. obce s rozšířenou působností neboli obce III. typu, a na tyto obce byla převedena převážná část kompetencí zaniklých okresních úřadů. Při rozhodování o tom, které obce budou ORP se dospělo k závěru, že to budou obce s nejméně 15 000 obyvateli v jejich správním obvodu a důležitou roli hrála dostupnost obcí do centra a dostupnost pro občany, efektivnost, kvalita a hospodárnost při výkonu VS a další kritéria. 1. ledna 2003 vzniklo 205 ORP místo 76 okresních úřadů.

Pozornost bylo ještě potřeba věnovat státnímu dozoru nad zákonností činnosti obcí. Od r. 1990 vykonávaly tento dozor okresní úřady a teprve vznikem krajů v r. 2000 došlo k určitým změnám tohoto institutu. Okresní úřady dále dozorovaly obce, ale dozor nad kraji a hlavním městem Prahou vykonávalo Ministerstvo vnitra. Od r. 2003 musela být vyřešena otázka, kdo bude vykonávat dozor nad obcemi po zániku okresních úřadů. Tuto problematiku vyřešila novela zákona o obcích, která část dozoru svěřila Ministerstvu vnitra a část krajům jako jejich přenesenou působnost, za předpokladu, že tyto dvě instituce budou při dozorové činnosti úzce spolupracovat a bude zachován dosavadní metodický a poradenský charakter dozoru.⁷²

⁷² Ministerstvo vnitra ČR. *Reforma veřejné správy v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2003. s. 21-24.

3. Výkon státní správy přímé a státní správy nepřímé

3.1. Územní členění pro výkon přímé státní správy

Pro základní orientaci v této oblasti bych na začátek ráda vymezila, kdo jsou přímí vykonavatelé státní správy. Jsou to tyto orgány:

- „vláda,
- ministerstva,
- jiné správní úřady (s celostátní působností přímo řízené vládou, s celostátní působností řízené ministerstvy, s omezenou územní působností),
- veřejné ozbrojené sbory nebo jiné veřejné sbory,
- hlava státu,
- státní úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu (označované jako nezávislé).⁷³

Pojem vykonavatel je definován jako instituce, která jedná ve veřejné správě a fakticky ji vykonává, a to jménem subjektu VS.⁷⁴

Tato kapitola se zabývá pouze jinými správními úřady, které vykonávají přímou státní správu na územním stupni, tudíž nemají celostátní působnost.

3.1.1. Územní odborné správní úřady

V minulosti byly odbornými správními úřady okresní úřady, které vykonávaly místní působnost ve svých správních obvodech. Vydávaly nařízení okresního úřadu a kontrolovaly přenesenou působnost obcí. K 31. 12. 2002 byly okresní úřady zrušeny a z větší části nahrazeny ORP.

Územní odborné správní úřady jsou přímými vykonavateli státní správy. Jejich označení bylo v minulosti různé, nazývaly se *odborné úřady*, *dekoncentrované* nebo *specializované úřady* nebo jednoduše *jiné orgány státní správy*. Mají omezenou věcnou působnost, což je odlišuje od zrušených okresních úřadů. Stejně tak se od okresních úřadů liší rozsahem územní působnosti, která mnohdy neodpovídá územnímu členění státu.⁷⁵

Tak jako ministerstva mohou být správní úřady zřízeny pouze zákonem.⁷⁶ Důvodem pro jejich zřízení je především jejich specializace.⁷⁷

⁷³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2009, s. 126.

⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 2. vydání.* Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 243.

⁷⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2009, s. 129-130.

⁷⁶ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 79.

Tyto úřady jsou vyjádřením principu dekoncentrace. Tento princip je definován jako „rozdělení pravomoci a působnosti na více organizačních jednotek v rámci strukturně uspořádaného organizačního systému při zachování přísné hierarchie vztahů.“ V případě územních odborných správních úřadů jde o tzv. vertikální dekoncentraci, která souvisí s mírou decentralizace činnosti a podléhá zásadě nadřízenosti a podřízenosti.⁷⁸ Do čela úřadu je ustanoven vedoucí úřadu a ustanovit i odvolat ho smí vedoucí úřadu, který je bezprostředně nadřízený.⁷⁹

Vymezit územní působnost těchto správních úřadů není jednoduché, kvůli nepřehlednosti jejich územních obvodů. Jedním způsobem jak vymezit územní působnost, je odkázat na zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, jak činí řada zákonů. Druhý způsob spočívá ve vlastním výčtu obcí, které definují správní obvod.

Řadě územních specializovaných úřadů vymezuje územní působnost vnitřní organizační členění a územní pracoviště zřizuje vedení interním normativním aktem. Je to např. Policie ČR a její útvary, které jsou zřizované krajským ředitelstvím nebo inspektoráty České inspekce životního prostředí, apod.⁸⁰

Co se týká kompetencí, je těmto úřadům svěřena pravomoc vydávat správní akty, jako např. různá povolení. Naopak nejsou kompetentní vydávat abstraktní právní akty – nařízení. Mezi další důležité pravomoci patří kontrolní a dozorčí činnost, pravomoc ukládat pokuty nebo vybírat poplatky. Zákon stanovuje, který úřad a vůči komu tyto úkony provádí.⁸¹

3.1.2. Zákon o územním členění státu

9. dubna 1960 se Národní shromáždění Československé republiky usneslo na zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

Tento zákon je součástí reformy z r. 1960, která změnila uspořádání krajů a okresů. Způsob uspořádání je značně kritizován kvůli tomu, že nový systém je velmi vzdálen od přirozených mikroregionů a mezoregionů, ignoruje geograficky odůvodněná centra a jejich spádové oblasti v některých případech roztrhl.⁸²

⁷⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 271.

⁷⁸ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 83.

⁷⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 272.

⁸⁰ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 5-6.

⁸¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 130.

⁸² Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 2.

V §1 tohoto zákona je stanoveno, že ČR se dělí na kraje, kraje dále na okresy a okresy na obce a vojenské újezdy.⁸³

Zákon dělí ČR na 7 krajů a 76 okresů. Mapu těchto krajů a okresů obsahuje **příloha č. 2** a **příloha č. 3**. Hlavní město Praha je podle zákona samostatná územní jednotka a dělí se na 10 obvodů. Území krajů je určeno pomocí území okresů, ale území okresů zákonem vymezeno není. K tomu slouží vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy. Ústava však požaduje, aby působnost byla stanovena zákonem, a proto, jak je již uvedeno výše, některé zákony určují územní působnost správních úřadů vlastním výčtem obcí nebo odkazem na okresy podle zákona o územním členění státu. Skutečnost, že k určení územní působnosti neslouží pouze jeden způsob, vede k nepřehlednosti výkonu veřejné moci na tomto úseku.⁸⁴

Zákon stanovuje tyto kraje:

1. Kraj Středočeský se sídlem v Praze,
2. Kraj Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích,
3. Kraj Západočeský se sídlem v Plzni,
4. Kraj Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem,
5. Kraj Východočeský se sídlem v Hradci Králové,
6. Kraj Jihomoravský se sídlem v Brně,
7. Kraj Severomoravský se sídlem v Ostravě.⁸⁵

3.1.3. Dvojitý krajské vymezení

Dvojitý krajské vymezení je výsledkem dvou různých zákonů, které člení ČR na kraje. Jedná se o zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC.

Zákon z r. 1997 stanovuje krajů celkem 14 včetně hlavního města Prahy:⁸⁶ Mapu těchto krajů obsahuje **příloha č. 1**.

1. Hlavní město Praha,
2. Středočeský kraj se sídlem v Praze,
3. Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích,
4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni,

⁸³ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 4-5.

⁸⁵ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, §3.

⁸⁶ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 5.

5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech,
6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem,
7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci,
8. Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové,
9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích,
10. Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě,
11. Jihomoravský kraj se sídlem v Brně,
12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci,
13. Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě,
14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně.⁸⁷

Takové vymezení krajů je velmi složité a nepřehledné nejen z pohledu organizace a uspořádání výkonů veřejné moci, ale také pro občany ČR. Matoucí je též označení obou druhů územních celků za kraje a shodné názvy konkrétních krajů, např. Jihomoravský kraj nebo Středočeský kraj.⁸⁸

Dvojí krajské vymezení je jedním z hlavních problémů, který by měl být v příštích letech odstraněn. Řešení tohoto problému se věnuje Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu z roku 2010, kterému je věnována 7. kapitola.

3.2. Správní obvody pro výkon nepřímé státní správy

Tato kapitola se zabývá nepřímými vykonavateli VS. Státní správa není vykonávána pouze státními orgány, ale i dalšími subjekty, na které je výkon státní správy delegován.⁸⁹ Pojem delegace se dá vyjádřit dalšími výrazy jako je *svěření* nebo *propůjčení*.⁹⁰

Tím, že je těmto orgánům správa pouze propůjčena ve stanoveném rozsahu a na stanoveném území, jde o nepřímý výkon státní správy. Tyto orgány mohou vykonávat svoji působnost buď na konkrétní části, nebo na celém území státu.

Nepřímými vykonavateli státní správy jsou:

- „orgány krajů (krajský úřad, zvláštní orgán kraje, rada kraje),

⁸⁷ Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, čl. 1.

⁸⁸ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 5.

⁸⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 236.

⁹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 132.

- orgány obcí (obecní úřady, pověřené obecní úřady, úřady obcí s rozšířenou působností, komise rady obce, zvláštní orgány obce, rada obce),
- PO a FO soukromého práva.⁶⁹¹

Orgány krajů a obcí vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti. V rámci této působnosti vydávají individuální správní akty, nařízení, opatření obecné povahy a uzavírají veřejnoprávní smlouvy. V přenesené působnosti je vykonáván i správní dozor a správní exekuce. Příkladem správního dozoru je stavební dozor.⁹²

Výkon státní správy lze svěřit orgánům obcí a krajů pouze v případě, že tak stanoví zákon.⁹³ Rozsah a určení konkrétního územního celku je stanoven zvláštním zákonem.⁹⁴

3.2.1. Základní územní samosprávné celky – obce

Obec je základní organizační jednotkou územního uspořádání. Vedle skutečnosti, že je samosprávným subjektem, vykonává též státní správu na místní úrovni. Další definice obce uvádí, že obec je samosprávným společenstvím občanů, má vlastní majetek a postavení veřejnoprávní korporace a též postavení právnické osoby odlišné od státu.⁹⁵

Právní rámec obcí je určen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Změna zákona o obcích z r. 2002 (zákon č. 313/2002 Sb.), stanovila novou kategorizaci obcí, protože pověřené obecní úřady přestaly pro výkon státní správy v přenesené působnosti postačovat.

Byly stanoveny tyto kategorie obcí:

- I. typ – obec s obecním úřadem,
- II. typ – obec s pověřeným obecním úřadem,
- III. typ – obec s rozšířenou působností.⁹⁶

Vedle těchto tří úrovní obcí stojí obce s matričními a stavebními úřady podle zvláštních právních předpisů a zvláštní přenesenou působnost vykonávají obecní úřady, které jsou kontaktními místy VS neboli tzv. Czech point, a také obecní úřady, které provádějí vidimaci a legalizaci.⁹⁷ Obecní úřad může být označen též jako městský úřad, magistrát nebo úřad městských obvodů nebo částí.⁹⁸

⁹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 236.

⁹² Tamtéž, s. 287-288.

⁹³ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 105.

⁹⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 132.

⁹⁵ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 136.

⁹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 133.

⁹⁷ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 3.

⁹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 133.

V případě, že je obci svěřen výkon státní správy v přenesené působnosti, stává se území obce správním obvodem.⁹⁹

Krajské úřady a Ministerstvo vnitra může určit opatření k nápravě, pokud obec neplní svou přenesenou působnost. Mají též pravomoc odebrat na základě správního rozhodnutí výkon přenesené působnosti orgánu obce a svěřit ho jinému.

Pokud orgány jedné obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost nejen pro svůj správní obvod, ale též pro správní obvod jiné obce, musí mezi sebou uzavřít veřejnoprávní smlouvu.¹⁰⁰

Existují tři základní znaky obce - územní základ, osobní základ a právo na samosprávu. Jednotlivá území obcí jsou vymezena hranicemi, ve kterých obce realizují svou samostatnou a přenesenou působnost a územní celek obce tvoří jedno nebo více katastrálních území. Každá část území ČR patří do území některé obce, kromě území vojenských újezdů, která jsou upravena zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů. Území vojenských újezdů slouží k výcviku ozbrojených sil.

Osobním základem jsou pro obec její občané, tedy FO se státním občanstvím ČR, které mají na území obce trvalý pobyt.¹⁰¹

Právo na samosprávu je zakotveno v Ústavě ČR v čl. 100. Samospráva je součástí VS a uskutečňují ji veřejnoprávní korporace vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jedná se o správu vlastních záležitostí, která nemá mocenský charakter.¹⁰²

3.2.2. Obce I., II. a III. typu

Obcím I. typu přísluší pouze základní rozsah přenesené působnosti, který by měly vykonávat všechny obce. Správní obvod obce je tvořen územím vlastní obce.¹⁰³

Jak je již zmíněno výše, obce mezi sebou mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy, na jejichž základě může jedna obec vykonávat přenesenou působnost pro obec druhou. Tato možnost je nejvíce využívána mezi obcemi I. a II. typu, konkrétně na úseku přestupků, sociálního zabezpečení a na úseku pozemních komunikací. Uzavírání těchto smluv vede ještě k větší nepřehlednosti výkonu územní státní správy, zejména pro občany.¹⁰⁴

⁹⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §61a.

¹⁰⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 134-135.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 142-144.

¹⁰² Tamtéž, s. 160.

¹⁰³ Tamtéž, s. 133.

¹⁰⁴ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 3.

Obcemi II. typu jsou obce s pověřeným obecním úřadem. Tyto obecní úřady vykonávají stejnou přenesenou působnost jako obce I. typu, jsou jim však svěřeny některé kompetence navíc. Vykonávají tedy státní správu v širším rozsahu a ve větším správním obvodu než obce I. typu, často pro území dalších obcí na základě veřejnoprávních smluv.¹⁰⁵

Právní zakotvení těchto obcí je v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a správní obvody těchto obcí vymezuje vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.¹⁰⁶

Obce III. typu jsou obce s rozšířenou působností. Tyto obce jsou označovány jako tzv. „malé okresy“. Vykonávají větší rozsah přenesené působnosti a na ještě větším území než předchozí dva typy obcí.¹⁰⁷

Počet ORP v ČR je 205 a převzaly převážnou část kompetencí zaniklých okresních úřadů. Vykonávají tedy největší rozsah přenesené působnosti na úrovni obcí. Při svém vzniku nebyly tyto obce omezeny hranicemi okresů, řídily se přirozenou spádovostí a i přes změnu okresní příslušnosti v r. 2007 existuje v dnešní době přes 30 obcí, které patří do jiného okresu, než obec s rozšířenou působností, pod kterou spadají.¹⁰⁸ Mapu obcí s rozšířenou působností obsahuje **příloha č. 4.**

3.2.3. Vyšší územní samosprávné celky - kraje

Kraje, jako vyšší územní samosprávné celky, jsou zakotveny v Ústavě ČR v čl. 99.

Jsou vytvořeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC. Tento zákon rozděluje ČR na 13 krajů a hlavní město Prahu, které dává stejné postavení, jako má kraj.¹⁰⁹

Tyto ÚSC začaly fakticky fungovat po volbách do zastupitelstev krajů, které se konaly 12. listopadu r. 2000. V tomto roce nabyly účinnosti též nový zákon o krajích č. 129/2000 Sb.

Kraje i jejich zákonná úprava jsou koncipovány na obdobných principech jako obce a zákon o obcích.¹¹⁰ Stejně jako obce mají kraje svůj vlastní majetek, se kterým hospodaří podle svého rozpočtu. Stát může do jejich činnosti zasahovat jen omezeně a to způsobem uvedeným v zákoně a pouze v případě, že je potřeba chránit zákon.

¹⁰⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 133.

¹⁰⁶ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu.* Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 6.

¹⁰⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 133.

¹⁰⁸ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu.* Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 6.

¹⁰⁹ Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁰ PRŮCHA Petr. *Správní právo. Obecná část. 6.* doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004, s. 107.

Samospráva krajů má 3 aspekty: osobní, územní a ekonomický základ.

Území kraje stanovil ústavní zákon a je vymezeno územími okresů. Změny těchto území a jejich hranic jsou možné pouze zákonem.

Osobní aspekt tvoří občané kraje, kterými jsou FO se státním občanstvím ČR a mají na území kraje trvalý pobyt. Občanem kraje je i FO, která má trvalý pobyt na území vojenského újezdu, který patří do územního obvodu kraje.

Třetím aspektem je ekonomický základ kraje. Při svém hospodaření musí dbát kraj účelného a hospodárného využívání majetku a jednou za kalendářní rok podléhá hospodaření kraje přezkumu auditorem.¹¹¹

¹¹¹ PRŮCHA Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004, s. 208-209.

4. Úprava de lege ferenda

4.1. Současné problémy s územním členěním státu

Veřejná správa ČR byla v uplynulých letech výrazně zreformována. V první řadě reformou z r. 1960, ze které vycházelo uspořádání VS na počátku 90. let. Její nepřírozené uspořádání krajů a okresů a snižování počtu obcí v 70. a 80. letech vyvolalo potřebu vrátit VS do stavu před touto reformou. Tato potřeba se ještě více prohloubila po r. 1989, kdy se začal formovat požadavek na zreformování VS z hlediska ústředního i územního. Reformy po r. 1989 sice vyřešily některé problémy, na druhou stranu ale přispěly k nepřehlednosti a neuspořádanosti VS.¹¹²

Hlavní problém aktuální situace ve VS představuje dvojí uspořádání krajů podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o zřízení VÚSC.

Nevyhovující je také poskládání územně správních jednotek, které spočívá ve správních obvodech ORP, které se různě překrývají s územími okresů. Není tedy výjimkou, že občané jednoho správního obvodu ORP náleží do více okresů, tzn., že místně příslušné orgány státu jsou na více různých místech.

Dalším problémem je neuspokojivé reagování určitých státních orgánů na změny v území. Současný stav působí problémy i při vytváření statistik, při určování místní příslušnosti a při jednání státních orgánů stejné nebo vyšší úrovně. Nevyhovující je tato situace též pro občany, které může zmást názvosloví krajů a mohou je lehce zaměnit.¹¹³

Tuto problematiku a její řešení obsahuje Návrh zákona o územně správním členění státu Ministerstva vnitra z r. 2010. Tento návrh stanovuje hlavní cíle nové právní úpravy, kterými je především komplexní a definitivní reagování na změny v organizaci VS, uskutečněné reformami.

Další cíle:

- 1) „odstranit dvojí krajské uspořádání (dané územními jednotkami krajů z roku 1960 a 14 VÚSC),
- 2) zajistit skladebnost všech územně správních jednotek orgánů veřejné správy,
- 3) stanovit jednotné administrativní uspořádání územní působnosti orgánů státu,

¹¹² Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 2.

¹¹³ Tamtéž, s. 8-9.

- 4) legislativně reagovat na změny uskutečněné v rámci II. fáze reformy veřejné správy (ukončení činnosti okresních úřadů a stanovení obcí s rozšířenou působností)¹¹⁴

Dvojí uspořádání krajů je potřeba odstranit především kvůli jeho nepřehlednosti a špatné orientaci v něm. Je především nelogické a v zemích EU se takové uspořádání nevyskytuje. Označení *kraj* by se mělo používat pro 14 VÚSC.

Druhý cíl spočívá ve vytvoření přehledného poskládání územně správních jednotek orgánů VS. ČR by se podle Návrhu Ministerstva vnitra měla členit na 14 krajů podle ústavního zákona o VÚSC, ty by se dále měly členit na správní obvody ORP. Správní obvody ORP budou obsahovat správní obvody obcí a vojenských újezdů.

Jednotné administrativní uspořádání územní působnosti orgánů států by měl zajistit nový zákon o územně správním členění státu, který by měl být obecným pramenem pro budoucí určování územní působnosti orgánů VS a také správních obvodů. Současný počet správních úřadů by se neměl navyšovat.

Poslední cíl se zabývá přenesením kompetencí ze zaniklých okresních úřadů na ORP, jejichž význam se neustále zvyšuje.¹¹⁵

4.2. Řešení problémů územně správního členění

Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu přináší možné varianty, jak řešit dosavadní neuspokojivou situaci ve veřejné správě.

4.2.1. Nulová varianta

Jako nulová varianta existuje možnost nebo spíše riziko, že současný stav VS zůstane zachován, a to především proto, že nedochází k dostatečné reakci na dosud provedené změny. Tato možnost poskytuje dostatek času k analyzování uspořádání VS a dává prostor územním orgánům, aby si mezi sebou svoji územní působnost přizpůsobily. To ovšem neprobíhá tak, jak by bylo zapotřebí. Přizpůsobování územní působnosti mezi orgány probíhá rozdílnou rychlostí a bohužel často neberou na vědomí již uskutečněné změny v území.

¹¹⁴ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 8-9.

¹¹⁵ Tamtéž.

Zachování současného stavu počítá se zachováním dvojího vymezení krajů i neskladebností okresů se správními obvody ORP. Občané tedy nadále budou muset navštěvovat více míst při vyřizování svých záležitostí.

Pozitivním hlediskem je pouze to, že nebude potřeba měnit dosavadní právní úpravu, ovšem tato varianta nic neřeší, proto je použití termínu *pozitivní hledisko* spíše diskutabilní. Záporných hledisek je samozřejmě více a spočívají především v tom, že ani jeden z cílů nové právní úpravy nebude realizován a pro občany jednotlivých správních obvodů se výkon VS nestane jednodušším ani přehlednějším.¹¹⁶

4.2.2. Varianta 1

Tato varianta obnáší přijetí nového zákona o územním členění státu a zrušení dosavadního zákona z r. 1960. V novém zákoně by byly zakotveny tyto územně správní jednotky: kraj, okres, správní obvod ORP, obec a též vojenský újezd. Takovýmto způsobem by se členilo celé území ČR, včetně hlavního města. Území hlavního města Prahy by odpovídalo krajské úrovni a pro výkon VS by bylo rozčleněno následovně. Území Prahy by obsahovalo 22 správních obvodů, které by byly na úrovni správního obvodu ORP a 57 městských částí, které by odpovídaly úrovni obcí. Zmocnění městských částí najdeme v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v §3.

Spolu se zákonem o územním členění státu by měla být zrušena i vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů Prahy. Nový zákon by územní jednotky okresů zahrnoval, ale naopak územní obvody Prahy by zanikly úplně. Změnou by prošla i vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností a pověřených obecních úřadů, protože nadále by obsahovala jen správní obvody pověřených obecních úřadů.

Dosavadní zákon o územním členění státu řeší i územní působnost orgánů státu a řada právních předpisů na něho tedy odkazuje. Tato situace by byla vyřešena tzv. změnovým zákonem, který by změnil některé zákony v souvislosti s přijetím nového zákona. Změnový zákon by provedl i změnu zákona o soudech a soudcích, kvůli vymezení obvodů okresních soudů.

Za přínos je považována skutečnost, že tato varianta je doprovázena nejmenším počtem změn, co se týká právních předpisů. Na druhé straně, nový zákon nepočítá s rostoucím významem ORP, jejichž důležitá podstata klesá zachováním okresů. Neřeší tak územně

¹¹⁶ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 9-10.

správní členění z delšího časového hlediska. Zachování okresů z r. 1960 též neodpovídá řadě důležitých aspektů uvedených výše.¹¹⁷

4.2.3. Varianta 2

Druhá varianta se od té první zásadně liší. Neobsahovala by přijetí nového zákona o územně správním členění státu, avšak dosavadní zákon by zrušila a následně by změnila další stávající právní předpisy, které s touto problematikou souvisí. Vzhledem k tomu, že řada právních předpisů odkazuje na stávající zákon o územním členění státu (resp. na vyhlášku o stanovení území okresů ČR a území obvodů hlavního města Prahy) především kvůli vymezení územní působnosti, zrušením tohoto zákona by tato působnost musela být stanovena v jednotlivých zvláštních zákonech v souladu se všemi přijatými změnami. Územní obvody by si příslušné orgány státu vymezily buď samy nebo odkazem na jiné právní vymezení např. odkazem na vyhlášku č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí POU a správních obvodů ORP. Zrušením zákona o územním členění státu by byl zrušen i pojem okres, který by tak zmizel ze všech právních předpisů. Tím by byl odstraněn jeden z hlavních a poměrně hodně kritizovaných problémů se skladebností územně správních jednotek státu.

Zápor této možnosti je ve vymezení působnosti orgánů státní správy ve zvláštních zákonech, čímž by se VS stala ještě více nepřehlednou. Také ve změnách velkého počtu právních předpisů, které používají pojem okres a v novelizaci některých mezinárodních smluv. Problém je i v tom, že touto variantou nelze zaručit potřebné sladění územní působnosti státních orgánů.¹¹⁸

4.2.4. Varianta 3

Třetí varianta je velmi podobná variantě první. Stávající zákon o územním členění státu by byl zrušen a nahrazen novým zákonem o územně správním členění státu. Nový zákon by obsahoval stejné územně správní jednotky jako první varianta s výjimkou okresů. Ty by se v případě této varianty v novém zákoně už neobjevily. Územně správní jednotkou by tedy byl: kraj, správní obvod ORP, obec a vojenský újezd. Toto členění by mělo platit pro celé území státu i pro území hlavního města Prahy. Jak už je popsáno v první variantě, území hlavního města by bylo dále rozčleněno na 22 správních obvodů na úrovni správního obvodu ORP

¹¹⁷ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 10-11.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 11-12.

a 57 městských částí na úrovni obcí. Stejně jako v první variantě je vyřešena územní působnost orgánů státu, a to tzv. změnovým zákonem, na základě kterého se změní některé zákony vzhledem k přijetí nového zákona o územně správním členění státu. Dotčené orgány si tedy určí nové správní území na současné úrovni krajů a okresů.

Není zde potřeba novelizovat ústavní zákon o vytvoření VÚSC, protože tyto jednotky bude upravovat nový zákon o územně správním členění státu. Pojem *správní obvod obce s rozšířenou působností* by byl nejspíš nahrazen jednoslovným názvem.

Pojem *okres* se bude nadále vyskytovat pouze v případě okresních soudů a jejich územní působnost vymezí zákon o soudech a soudcích výčtem správních obvodů ORP.

Třetí varianta jako jediná splňuje všechny čtyři cíle stanovené Návrhem věcného záměru zákona o územně správním členění státu. Územní členění z r. 1960 bude zrušeno a tím se VS znovu přiblíží přirozenému uspořádání regionů a geograficky odůvodněných center. Byla by naplněna podmínka skladebnosti správních obvodů zrušením okresů a také lze předpokládat určitou koordinovanost legislativních změn v rámci změnového zákona. Tato varianta neobsahuje výrazné zápory.¹¹⁹

4.2.5. Shrnutí jednotlivých variant

Návrh věcného záměru zákona o územním členění státu přináší 3 možné varianty, jak vyřešit nepřehlednou situaci v územní VS a také se zabývá možností, že nebudou provedeny žádné změny a veřejná správa zůstane tak, jak je doposud. Podle mého názoru je třeba současný stav územní VS řešit a nulová varianta by se tedy neměla brát jako možné řešení, protože v podstatě nic neřeší, pouze protahuje problémovou situaci.

První variantou by byl zrušen zákon č. 36/1960 Sb., a nahrazen novým zákonem o územním členění státu, který by přehledně a jednotně rozčlenil celé území ČR na kraje, okresy, ORP, obce a vojenské újezdy. Jednotná právní úprava a členění ČR mi jednoznačně přijde jako pozitivní změna, ovšem jak uvádí Věcný záměr Ministerstva vnitra, zachování okresů snižuje význam ORP, a proto tato varianta není zcela ideální. Zrušením okresních úřadů v r. 2002 ztratily okresy jako územně správní jednotka smysl, a proto nevidím důvod pro jejich zachování.

V případě druhé varianty by byl zákon č. 36/1960 Sb. také zrušen, ale místo nového zákona o územním členění státu by byly provedeny změny v jednotlivých stávajících předpisech, což podle mého názoru není vhodné řešení, které by územní VS zjednodušilo,

¹¹⁹ Ministerstvo vnitra: *Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu*. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, s. 12-13.

nebo učinilo přehlednější. Muselo by dojít ke změnám velkého množství právních předpisů, a proto mi tato varianta připadá zbytečně složitá. Myslím, že nahrazení zákona z r. 1960 zákonem novým je mnohem efektivnější řešení.

Třetí varianta se mi zdá jako ta nejpříjemnější a zároveň by splňovala všechny vytyčené cíle, které jsou uvedeny na začátku této kapitoly. Zákon z r. 1960 by byl zrušen a nahrazen novým zákonem, stejně jako v první variantě. Ovšem rozdílem je zde skutečnost, že v tomto případě by se v novém zákoně neobjevil *okres* jako územně správní jednotka, čímž by ORP získaly větší význam. Jako dobrý nápad se mi zdá i zvažování jednoslovného označení ORP.

20. července r. 2011 bylo usnesením vlády č. 559, o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy VS uloženo Ministerstvu vnitra ve spolupráci s ministrem financí zpracovat do 30. 11. 2011 podrobnou analýzu aktuálního stavu VS za účelem dokončení reformy VS. Analýza shrnuje aktuální stav s jeho problémy a přiklání se k 3. variantě řešení.

5. Závěr

V této bakalářské práci jsem se zabývala veřejnou správou z pohledu územně správního členění České republiky, aktuálním stavem a problémy spojenými s tímto členěním. Současné územně správní uspořádání našeho státu vychází ze dvou reforem: územně správní reformy z roku 1960, jejíž součástí je zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a reformou územní veřejné správy, která začala po roce 1989, jejíž součástí je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vyšších územních samosprávních celcích. Právě tyto dva zákony tvoří jeden z hlavních problémů aktuálního stavu územní veřejné správy, který spočívá ve dvojitým vymezení krajů. I přes skutečnost, že se reformy snažily veřejnou správu zjednodušit, se tato oblast stala velmi nepřehlednou, zejména pro občany ČR.

Vzhledem k politickým a společenským změnám po roce 1989 vzrostla v těchto letech potřeba zreformovat veřejnou správu a územní veřejná správa byla jednou z prvních oblastí reformy. Územní reforma měla dvě fáze. V první fázi byla obnovena územní samospráva, která byla v období totality silně potlačována. Znovu byl tedy zaveden spojený model veřejné správy na úrovni obcí a dosavadní národní výbory byly nahrazeny těmito samosprávnými obcemi. Tato fáze měla za cíl především zřízení krajů a právního rámce pro jejich fungování. Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, bylo vytvořeno 14 krajů, které se výrazně liší od krajů podle zákona č. 36/1960 Sb. o územním členění státu. Tímto zákonem bylo zavedeno dvojí krajské vymezení, které se používá dodnes a které je od té doby kritizováno kvůli nepřehlednosti a nejednotnosti právní úpravy této oblasti. Mezi hlavní cíle druhé fáze patřil princip dekoncentrace a princip decentralizace. V této fázi reformy územní veřejné správy byly k 31. prosinci 2002 zrušeny okresní úřady a byl zaveden nový druh obcí - obce s rozšířenou působností, na které byla převedena největší část pravomocí zaniklých okresních úřadů.

Problémy spojené s aktuálním stavem územní veřejné správy vidím především ve dvojitým uspořádání krajů, podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu a podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC, které činí územní členění státu nepřehledným a nezorganizovaným, a to zejména pro občany ČR. K ještě většímu zmatení občanů přispívá shodné označení *kraj* obou těchto územních jednotek a také stejné názvy některých krajů podle zákona z r. 1960 a krajů podle zákona z r. 1997, přestože rozsah jejich území se liší.

Další problém spočívá v neskladebnosti územních jednotek pro výkon přímé státní správy a správních obvodů pro výkon nepřímé státní správy. Správní obvody obcí s rozšířenou působností se různě překrývají s územími okresů, a není žádnou výjimkou, že občané jednoho

správního obvodu ORP náleží do více okresů podle místní příslušnosti jednotlivých orgánů státu. K ještě větší nepřehlednosti v této oblasti přispívá skutečnost, že některé správní úřady vymezují svoji územní působnost odkázáním na zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a některé vymezují svoji územní působnost vlastním výčtem obcí, které definují jejich správní obvod.

V lednu r. 2010 se Legislativní rada vlády zabývala Návrhem věcného záměru zákona o územně správním členění státu, který obsahuje tři varianty, jak vyřešit územně správní členění České republiky. Ze zmíněných variant bych zvolila variantu třetí, která splňuje všechny cíle vymezené tímto návrhem a územní veřejnou správu by opravdu zjednodušila a učinila ji tak přehlednější. Tato varianta by zrušila zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu a nahradila by ho novým zákonem, čímž by zaniklo dvojí krajské vymezení a zůstalo by 14 krajů podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření VÚSC, které mnohem více respektují přirozené mikroregiony a mezoregiony. Došlo by tedy k výraznému zjednodušení a zpřehlednění územní veřejné správy. Jako územně správní jednotky by byly stanoveny kraje, správní obvody ORP, obce a vojenské újezdy, a již dále by se nepočítalo s okresy, které by tedy definitivně zanikly. Územní specializované úřady by si vymezily svůj správní obvod podle těchto čtyř územně správních jednotek. Tato varianta zajišťuje skladebnost územních jednotek a mnohem větší přehlednost územní veřejné správy, což by vzhledem k aktuální situaci bylo vyřešením dosavadního neuspokojivého stavu.

Seznam pramenů

Publikace

- Hendrych, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2
- Hledíková, Zdeňka a kol., Dějiny správy v českých zemích. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny s.r.o., 2005. 568 s. ISBN 80-7106-709-1
- Káňa, Pavel. Základy veřejné správy. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Vydavatelství MONTANEX, 2007. 86 s. ISBN 978-80-7225-244-2
- Lacina, Karel, Čechák, Vladimír. Vývoj systémů veřejné správy. 1. vydání. Praha: Professional Publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4
- Matula, Miloš. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. Pavel Mates, Reforma veřejné správy. ASPI, a.s. 2007. 378 s. ISBN 978-80-7357-300-3
- Ministerstvo vnitra: Návrh věcného záměru zákona o územně správním členění státu. Legislativní rada vlády ČR, 21. leden 2010, 24 s.
- Průcha, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. Soňa Skulová, Veřejná správa na prahu 21. století. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 149 s., ISBN 80-210-2739-8
- Průcha Petr. Správní právo. Obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2004. 365 s. ISBN 80-210-3350-9
- Průcha, Petr. Základní pojmy a instituty správního práva. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s. ISBN 80-210-2002-4
- Schele, Karel. Vývoj české veřejné správy. 1. vydání. Ostrava: Key Publishings.r.o., 2008. 431 s. ISBN 978-80-87071-92-2
- Schele, Karel. Dějiny české veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5
- Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – WoltersKluwer, 2009. 463 s. ISBN 987-807-357-382-9
- Kolektiv autorů. Reforma veřejné správy v ČR. Ministerstvo vnitra ČR, Praha: Tiskárna Min. Vnitra, 2003. 64 s. ISBN 80-239-0225-3

Právní předpisy

- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů

Internetové zdroje

- Portál Zeměpis <http://www.zemepis.com/>
- Portál Wikipedia <http://cs.wikipedia.org/wiki/Soubor:KrajeCR1960.gif>

Shrnutí

Tato bakalářská práce se zabývá územním členěním České republiky pro státní správu přímou, která je vykonávána územními odbornými správními úřady, a pro státní správu nepřímou, která je vykonávána územními samosprávnými celky. Konkrétně jsou zde nastíněny problémy, které jsou spojeny s aktuálním stavem tohoto členění. V první části práce jsou vymezeny pojmy veřejnoprávního základu a historický vývoj veřejné správy ve vztahu k územnímu členění státu. Dále je zde charakterizována reforma veřejné správy po roce 1989 a její jednotlivé fáze. Další část se zabývá výkonem státní správy přímé a státní správy nepřímé. Poslední část práce se věnuje aktuálnímu územně správnímu členění České republiky. Jsou zde popsány problémy spojené s aktuálním stavem a varianty budoucího řešení územně správního členění státu podle Návrhu věcného záměru zákona o územně správním členění státu.

Abstract

This bachelor thesis deals with the territorial division of the Czech Republic for a direct state administration, which is performed by specialized territorial administrations and for indirect state administration, which is performed by territorial self-governing units. Specifically, the thesis deals with problems connected with the current situation of this division. In the first part of thesis, the basic terms and the historical development of public administration in relation to the territorial division of the state are defined. Then the territorial administration reform after 1989 and its phases are characterized. The other part deals with the performance of direct state administration and the performance of indirect state administration. The last part deals the current administrative territorial division of the Czech Republic. The problems with the current situation and with the options of the future administrative territorial division according to The bill of territorial administrative division of the state are described there.

Klíčová slova

Veřejná správa, vývoj veřejné správy, územní členění státu, územní samosprávné celky, kraj, okres, obec, přímá státní správa, nepřímá státní správa, správní obvod.

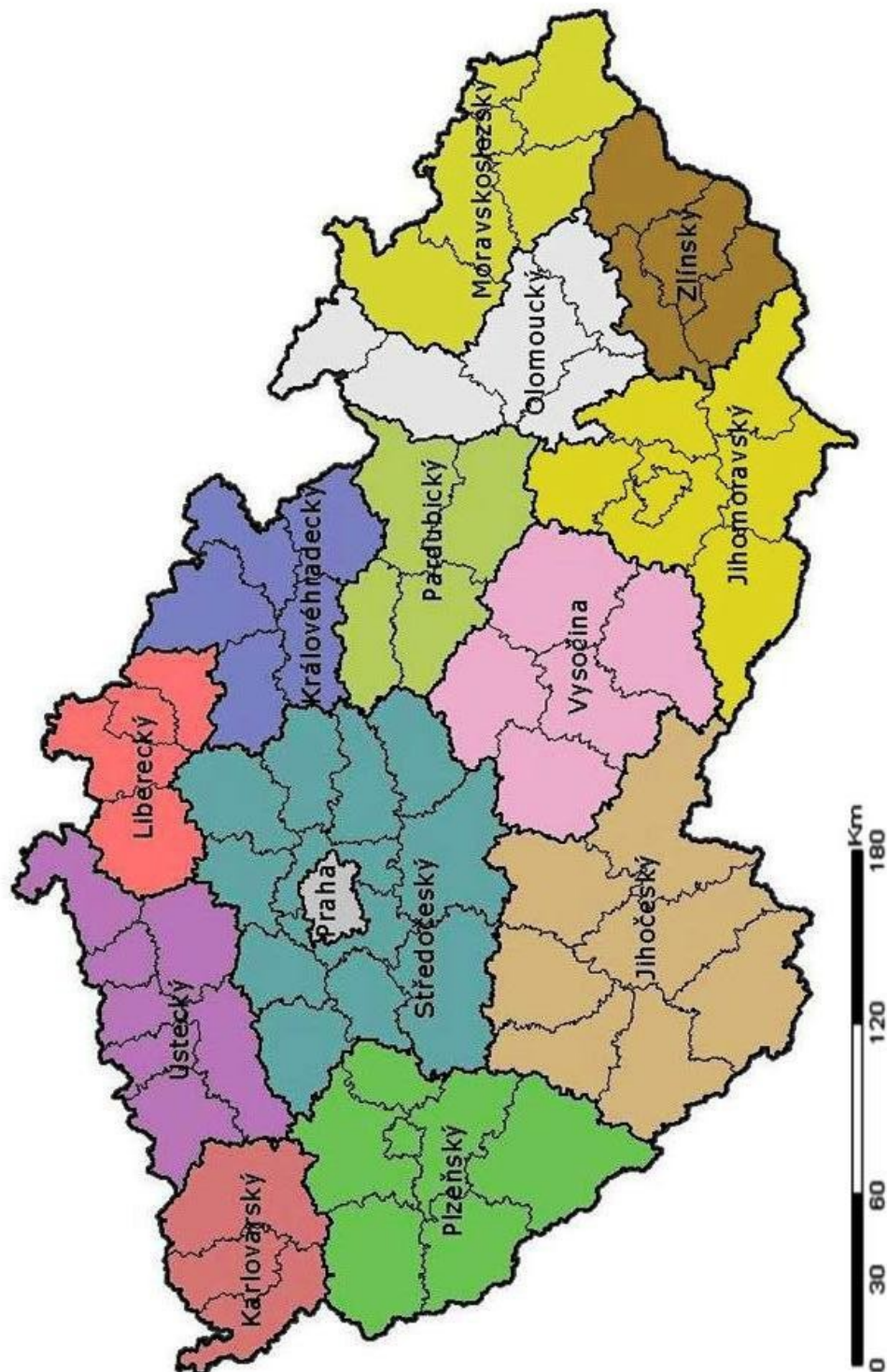
Key words

Public administration, development of public administration, territorial division of the state, territorial self-governing units, region, district, municipality, direct state administration, indirect state administration, administrative district.

Přílohy

Příloha č. 1

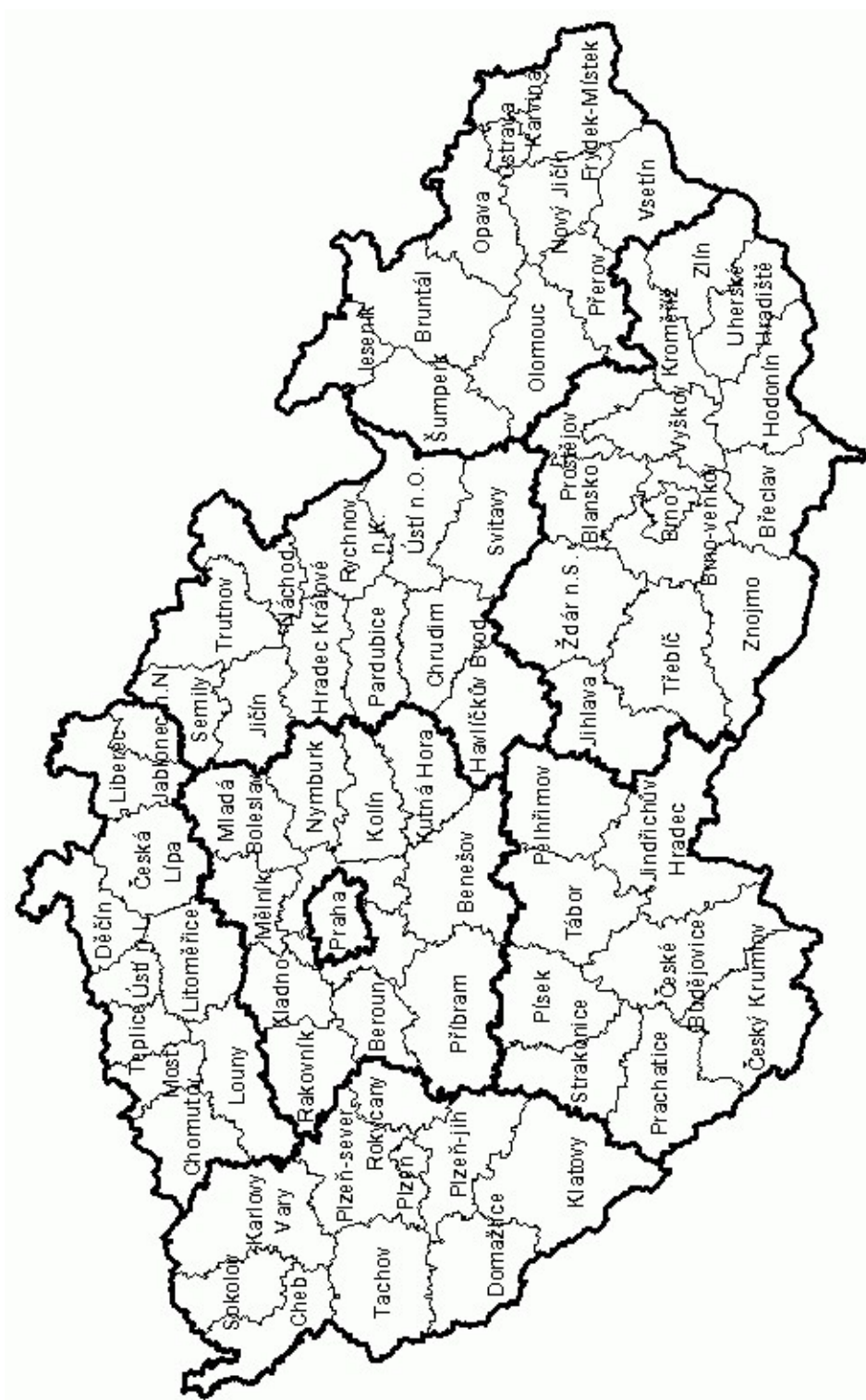
Kraje České republiky podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.



Zdroj: <http://www.zemepis.com/krajecr.php>

Příloha č. 2

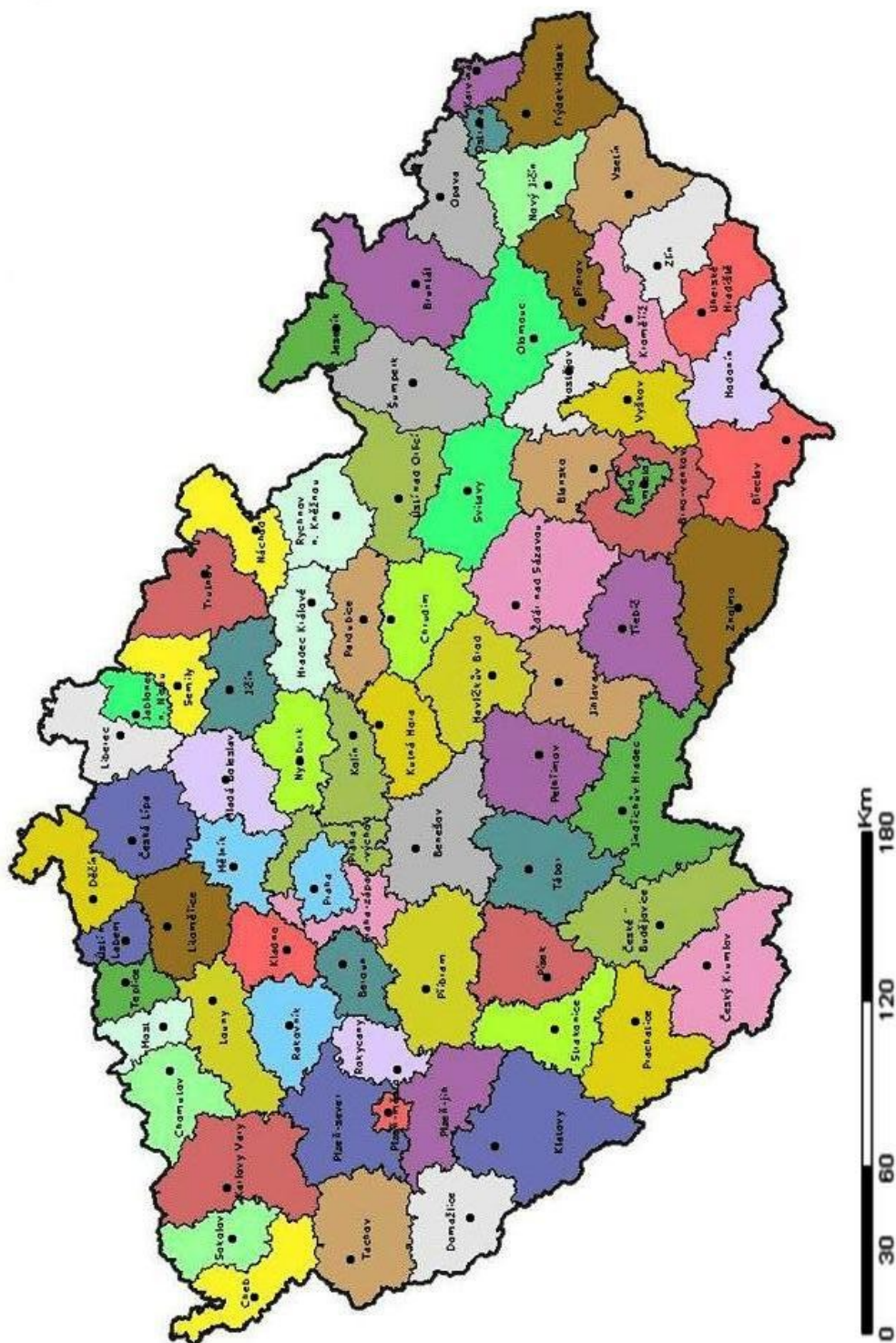
Kraje a okresy České republiky podle zákona č. 36/1960 Sb.



Zdroj: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Soubor:KrajeCR1960.gif>

Příloha č. 3

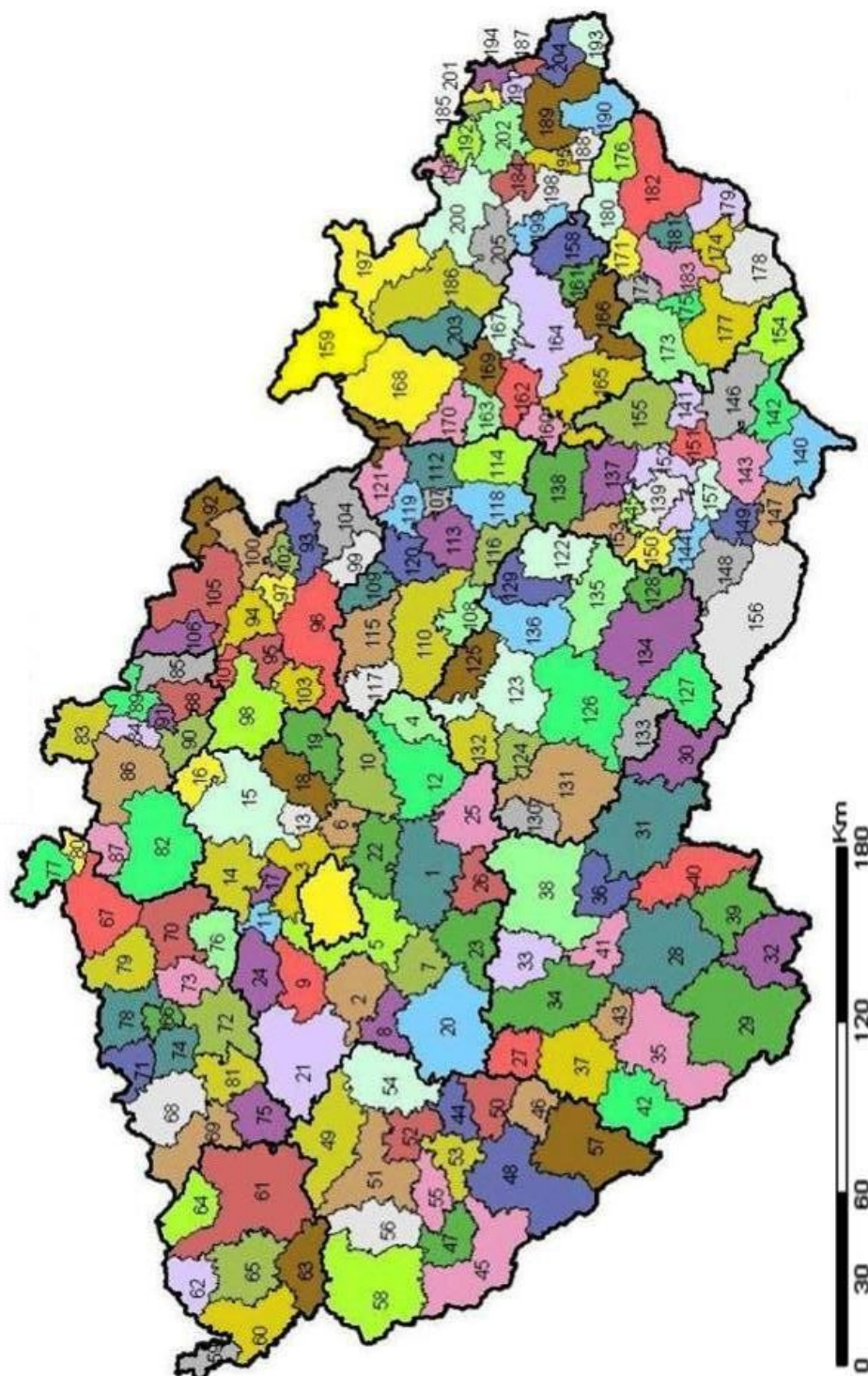
Okresy České republiky



Zdroj: <http://www.zemepis.com/okresy-cr.php>

Příloha č. 4

Obce s rozšířenou působností



Zdroj: <http://www.zemepis.com/orpcr.php>